

Kurzbriefing zur KSG-Novelle – Stand 21.04.2024

Bewertung der Einigung der Fraktionsspitzen zur Novelle des Klimaschutzgesetzes

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) ist das wegweisende klimapolitische Instrument in Deutschland und verfassungsrechtlich von höchster Bedeutung, um die Freiheiten jetziger und künftiger Generationen zu schützen. Schon das bestehende KSG ist deutlich zu schwach, um einen fairen Beitrag Deutschlands zum Pariser Klimaabkommen zu gewährleisten.¹

Bisheriger Prozess der KSG-Novelle

Im Juni 2023 hat die Bundesregierung einen Referentenentwurf für eine Novelle des KSG vorgelegt, der die bisherige Gesetzesarchitektur drastisch verändert und das Gesetz in eklatanter Weise abschwächt.

Im Rahmen der parlamentarischen Befassung fand am 08.11.2023 eine Sachverständigenanhörung im Klimaausschuss statt, in der der Entwurf von nahezu allen geladenen Expert*innen massiv kritisiert wurde.

Am 15.04.2024 verkündeten die Ampel-Fraktionsspitzen eine Einigung zur Novelle des KSG, über die bereits in den kommenden Tagen im Bundestag abgestimmt werden soll. **Diese finale Fassung des KSG enthält nur wenige Veränderungen und keine nennenswerten Verbesserungen gegenüber dem Referentenentwurf der Bundesregierung.**

Allgemeine Bewertung der vorliegenden finalen Fassung des KSG

Im Folgenden wird im Überblick dargestellt, welche Konsequenzen eine Verabschiedung dieser KSG-Novelle hätte:

Mit diesem Klimaschutzgesetz müssen in der laufenden Legislatur keinerlei weitere Klimaschutzmaßnahmen auf den Weg gebracht werden, in keinem einzigen Sektor. Das nächste Klimaschutzprogramm muss erst Ende 2026 – in 2,5 Jahren – beschlossen werden. Obwohl insbesondere Verkehrs- und Gebäudesektor nicht ansatzweise auf Kurs sind (s. aktueller [Bericht](#) des Klima-Expertenrats), erfordert das KSG auf Basis der aktuellen Projektionsdaten selbst in diesen Sektoren keinerlei zusätzliche Emissionsminderungen vor 2030. Die strukturelle Verschleppung von Verkehrs- und Wärmewende wird damit zementiert und im nächsten Jahrzehnt praktisch nicht mehr aufzuholen sein.

Die Nachsteuerung für das Jahrzehnt 2031-40 startet erst ab 2030, obwohl die Projektionsdaten bereits heute enorme Ziellücken für diesen Zeitraum aufweisen. Die Bundesregierung soll zwar 2026 ein Klimaschutzprogramm aufstellen, das die Klimaziele bis 2040 in den Blick nimmt, ist aber gleichzeitig für die nächsten sechs Jahre von jeglicher Nachsteuerung in Bezug auf Emissionen im Zeitraum 2031-40 entbunden – selbst wenn, wie in den aktuellen Projektionsdaten, gewaltige Zielverfehlungen absehbar sind. So werden die dringend nötigen strukturellen Transformationen weiter verschleppt und rechtzeitige Weichenstellungen mit Blick auf 2040 und 2045 äußerst unwahrscheinlich.

¹ [Aktuelle Berechnungen](#) des Sachverständigenrats für Umweltfragen zeigen: Deutschlands restliches CO₂-Budget für 1,75°C wird bei Einhaltung des KSG-Pfads bereits in neun Jahren (2033) erschöpft sein, das 1,5°C Budget ist schon heute (2024) restlos aufgebraucht.

Die verbindlichen Sektorvorgaben im Klimaschutzgesetz werden abgeschafft, der Handlungsdruck auf alle Ressorts wird deutlich geringer. An die Stelle klarer Verantwortlichkeiten der einzelnen Ministerien für ihre Sektoren tritt ein diffuses „alle sind gemeinsam zuständig“, das in der Praxis absehbar zu politischem Gezerre, gegenseitigem Fingerzeigen und Verzögerungen bei der Umsetzung von Maßnahmen führen wird. Die Sektorziele bleiben zwar als Zahlen im Gesetz stehen, haben aber nur noch den Status freundlicher Empfehlungen. Ihre Nicht-Einhaltung hat keinerlei Konsequenzen mehr. Gerichtsurteile, die Verkehrs- und Gebäudesektor effektiv zu mehr Maßnahmen verpflichtet haben, werden so ausgehebelt.

Verzögerung von Klimaschutz ist jetzt Teil der Gesetzesarchitektur: Die neue „mehrjährige Gesamtrechnung“ wirft nicht nur alle Sektoren, sondern auch die Emissionen von je zehn Jahren in einen großen Topf. Das schafft einen starken Anreiz zur Verschiebung von Maßnahmen ans Ende des jeweiligen Jahrzehnts. Nachgesteuert werden muss nur, wenn eine Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen für das jeweilige Jahrzehnt projiziert wird. Überschreitungen der CO₂-Obergrenzen in einzelnen Jahren bleiben komplett folgenlos. Entgegen der expliziten Warnung des Expertenrats für Klimafragen wird zudem der Nachsteuerungsmechanismus erst dann ausgelöst, wenn in zwei aufeinander folgenden Jahren eine Gesamtüberschreitung festgestellt wird. Das folgt keinen Sachgründen und verzögert dringend notwendige Nachsteuerungen zusätzlich.

Es gibt keinen Mechanismus im Klimaschutzgesetz, der die Einhaltung der rechtlich verbindlichen Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung (ESR-Vorgaben) sicherstellt und milliardenschwere Strafzahlungen verhindert. Laut aktueller Projektionsdaten wird Deutschland seine EU-rechtlichen ESR-Verpflichtungen bis 2030 um mindestens 126 Mio. t CO₂ verfehlen. Dies wird Zahlungen in potenziell zweistelliger Milliardenhöhe für den Ankauf von Emissionsberechtigungen aus anderen EU-Staaten bzw. Strafzahlungen nach sich ziehen. Im vorliegenden KSG-Entwurf heißt es vage, dass die Bundesregierung „darauf hinwirkt“, dieses Szenario zu „vermeiden“ – es gibt dazu aber weder verbindliche Vorgaben noch festgelegte Verantwortlichkeiten noch einen Nachsteuerungsmechanismus.

Klimaschutzverpflichtungen werden künftig ausschließlich aus inhärent unsicheren und unter politischem Einfluss erstellten Emissionsprognosen abgeleitet, deren fristgerechte Erstellung und Veröffentlichung nicht gesichert ist. Sechs Bundesministerien und das Kanzleramt sind in die Erstellung der Projektionsdaten involviert, was Tür und Tor für politische Einflussnahme und „compliance by modelling“ öffnet. Es gibt außerdem keinen Mechanismus, der eine fristgerechte Veröffentlichung der Projektionsdaten sicherstellt – in der Vergangenheit waren Verspätungen von bis zu neun Monaten üblich. Auch hier sind zusätzliche Verzögerungen beim Klimaschutz vorprogrammiert.

Überdies ignoriert die vorliegende Fassung des Klimaschutzgesetzes die jüngste Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die auch für Deutschland unmittelbar bindend ist. Unter anderem hatte der EGMR festgestellt, dass es eine Pflicht zur sorgfaltsgemäßen Aktualisierung der Klimaschutzziele auf der Grundlage von nationalen THG-Budgets gibt. Vor diesem Hintergrund hätte u.a. der im KSG geregelte Emissionsminderungspfad einer Überarbeitung bedurft. Statt das Klimaschutzgesetz zu schwächen, muss es in seinen Ambitionen verschärft werden.

Detail-Bewertung der Änderungen im parlamentarischen Verfahren gegenüber dem Referentenentwurf

Die Fraktionsspitzen von Grünen und SPD haben die KSG-Einigung als deutliche Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf kommuniziert. **Die entsprechenden Aussagen sind jedoch mindestens teilweise irreführend oder sogar falsch.** Dies wird im Folgenden kurz dargestellt.

- *„Das Klimaziel 2040 wird erstmals in den Blick genommen, denn das Gesetz adressiert nun auch den Zeitraum 2031-40“:* **Das ist mindestens irreführend, denn es gibt keine wesentliche Verbesserung gegenüber dem aktuellen Klimaschutzgesetz. Auch mit dem geltenden KSG muss**

spätestens das nächste Klimaschutzprogramm zwingend Maßnahmen für die Zielerreichung bis mindestens 2040 enthalten. Denn: Gemäß § 4 Abs. 6 müssen bereits nach geltendem KSG noch 2024 die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum 2031-40 festgelegt werden, auf die wiederum § 9, der die Erstellung von Klimaschutzprogrammen regelt, Bezug nimmt. Im Übrigen regelt § 9 schon jetzt, dass das Klimaschutzprogramm diejenigen Maßnahmen zur Einhaltung der Klimaschutzziele und damit der in § 3 genannten Ziele (2030, 2040 und 2045) enthalten muss.

- *„Die Ambition beim Klimaschutz ist unverändert, es darf keine Tonne mehr CO₂ ausgestoßen werden“:* **Das stimmt nur insoweit, dass die übergeordneten Klimaziele erhalten bleiben.** Der bisherige Anspruch, in jedem Sektor rechtzeitig die nötigen Emissionsminderungen und strukturellen Veränderungen einzuleiten und bei Verfehlungen zeitnah nachzusteuern, wurde komplett aufgegeben. **Die Erreichung der Klimaziele wird damit deutlich unwahrscheinlicher.**
- *„Klimaschutz wird weiterhin jedes Jahr überprüft, im Monitoring bleibt die Betrachtung der einzelnen Sektoren erhalten“:* **Es stimmt, dass das jährliche Monitoring erhalten bleibt. Aber Zielverfehlungen in einzelnen Sektoren oder Jahren bleiben nun komplett folgenlos.** Der Nachsteuerungsmechanismus wurde massiv geschwächt und zahlreiche Verzögerungen und Anreize zum Aufschieben von Maßnahmen in das Gesetz eingebaut. Ob Deutschland auf Kurs ist, wird ausschließlich an inhärent unsicheren, politisch beeinflussbaren Emissionsprognosen fest gemacht.
- *„Die Sektorziele bleiben erhalten“:* **Das ist grob irreführend. Die Sektorziele bleiben als Zahlenwerk im Klimaschutzgesetz stehen – sie sind aber nur noch unverbindliche Empfehlungen,** ihre Verfehlung zieht keinerlei Konsequenzen nach sich.
- *„Wenn ein Sektor zu wenig macht, ist er weiterhin rechtlich bindend in der Verantwortung“:* **Das stimmt nicht, genau diese rechtlich bindende Verantwortung der einzelnen Ressorts wird abgeschafft.** Für die Nachsteuerung ist – sofern der entsprechende Mechanismus überhaupt ausgelöst wird – die gesamte Bundesregierung gemeinsam verantwortlich. Aus der Zeit vor dem Klimaschutzgesetz ist bekannt, was das in der Praxis bedeutet: gegenseitiges Fingerzeigen und gemeinsames Nichtstun. Daran wird auch der ins Gesetz eingefügte Satz, dass „insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen“ liefern sollen, nichts ändern – er ist unkonkret und völlig interpretationsoffen und begründet keine klare rechtliche Anforderung.
- *„Die EU-Klimaschutzverordnung wurde in das Gesetz integriert, die Einhaltung der europäischen Klimaziele wird so gestärkt“:* **Das ist irreführend, denn das Klimaschutzgesetz enthält gerade keinen Mechanismus, der die Einhaltung der ESR-Verpflichtungen sicherstellt.** Die im Rahmen der KSG-Einigung beschlossenen Neuerungen in § 7 Abs. 4 bezüglich der EU-Vorgaben beschränken sich ausschließlich auf Berichtspflichten, z.B. muss die Bundesregierung den Bundestag unterrichten, wenn die Projektionsdaten eine Überschreitung der ESR-Vorgaben anzeigen, und zu möglichen Auswirkungen Stellung nehmen. Berichte und Stellungnahmen sind sinnvoll, aber sie stellen keine Zielerreichung sicher. Soweit in § 7 Abs. 5 des Entwurfs auf einen Beschluss der Bundesregierung hingewiesen wird, ergibt sich diese Pflicht bereits aus der Europäischen Lastenteilungsverordnung, Art. 8, ist also keine Neuerung, die auf das KSG zurückgeht.
- *„Der Expertenrat wurde gestärkt“:* **Es gibt kleine Ergänzungen bei den Berichtskompetenzen des Expertenrats.** Er soll nun auch Zielverfehlungen im Zeitraum 2031-40 feststellen (aber explizit erst „ab 2029“!) und zu ESR-Überschreitungen berichten. **Das ist begrüßenswert, aber eine wirkliche Stärkung des Expertenrats sähe anders aus.**
- Oft heißt es auch *„Das bisherige Klimaschutzgesetz hat ohnehin nicht gewirkt, weil es nicht eingehalten wurde“:* **Dieses Argument ist aus rechtsstaatlicher Sicht äußerst problematisch und inhaltlich falsch.** Das OVG Berlin-Brandenburg hat die Bundesregierung im November 2023 auf Basis des geltenden KSG verurteilt und zu Sofortmaßnahmen für Verkehr und Gebäude verpflichtet. Ein

höchstrichterliches Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist im Frühjahr 2025 zu erwarten. Auch die Fahrverbots-Drohungen des Verkehrsministers bezeugen den Handlungsdruck, den das geltende KSG auf säumige Ressorts ausübt. Mit der KSG-Novelle wird dieser Druck nun vollständig aufgegeben und erfolgreichen Klagen in dieser eindeutigen Rechtsfrage die Grundlage entzogen.

Die KSG-Einigung der Fraktionsspitzen enthält nicht nur keine nennenswerten Verbesserungen, sondern sogar einige **zusätzliche Verschlechterungen** gegenüber dem Referentenentwurf der Bundesregierung:

- **Politische Einflussmöglichkeiten auf die Emissionsprognosen werden noch erweitert:** Nicht nur über die Zusammensetzung des Forschungskonsortiums (das die Projektionsdaten erstellt), sondern auch über „Leistungsbeschreibung und weitere Vergabebedingungen“ sollen sechs Bundesministerien und das Kanzleramt entscheiden. Projektionen sind nur nutzbar, wenn sie unabhängig und frei von politischer Einflussnahme erstellt werden – das ist mit dieser Regelung weniger denn je sichergestellt.
- **Bis 2029 ist ein kompletter Blindflug bezüglich der Ziellücken im Zeitraum 2031-40 erlaubt:** In einer neuen Ergänzung im § 5a ist vorgesehen, dass die Projektionsdaten für die Jahre ab 2031 erst „ab dem Jahr 2029“ publiziert werden. Dies ist eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem Status quo, denn diese Daten werden aktuell bereits in jedem Projektionsbericht publiziert. Würde dies nun bis 2029 eingestellt, wäre man bis dahin komplett blind bezüglich des nächsten Jahrzehnts und könnte die Ziellücken für 2031-40 nicht einmal ausrechnen. Und dies, obwohl schon die letzten Projektionsberichte zeigen, dass in diesem Jahrzehnt ganz erhebliche Zielerreichungslücken liegen. Es ist auch unklar, wie es auf dieser Basis seriös möglich sein soll, im Jahr 2026 ein Klimaschutzprogramm bis 2040 zu erstellen.

Zusammenfassung und Fazit

Die KSG-Einigung der Ampel-Fraktionsspitzen bestätigt die Entkernung des Klimaschutzgesetzes, die im Referentenentwurf vorgelegt wurde. Mehr noch: Der Entwurf ist für den Klimaschutz sogar noch schlechter als der Entwurf der Bundesregierung. Dies lässt uns fassungslos zurück.

Die Schwächung der Gesetzesarchitektur und der Governance-Mechanismen wurden in allen Elementen übernommen – von der Abschaffung der verbindlichen Sektor- und Jahresvorgaben über zahlreiche strukturelle Anreize zur Verschleppung von Klimaschutz bis zur Abhängigkeit kritischer Mechanismen von politisch beeinflussbaren Emissionsprognosen.

Verkehrs- und Gebäudesektor bekommen einen Freifahrtschein für den Rest der Legislatur und müssen höchstwahrscheinlich vor 2030 gar keine zusätzlichen Emissionsminderungen leisten. Eine rechtzeitige Verkehrs- und Wärmewende wird so praktisch verunmöglicht.

Die jetzt schon bekannten massiven Zielverfehlungen sowohl im Zeitraum nach 2030 als auch in Bezug auf Deutschlands europäische ESR-Verpflichtungen können auf Jahre ignoriert werden.

Die Behauptung, das neue Klimaschutzgesetz schließe Regelungslücken für den Zeitraum bis 2040, ist schlicht falsch, da zum einen bereits das aktuelle KSG entsprechende Regelungen noch in diesem Jahr vorsieht und zum anderen die Änderungen, die den Zeitraum bis 2040 betreffen, viel zu spät - voraussichtlich erst in sechs Jahren - Wirkung entfalten.

Dieses Klimaschutzgesetz ist nicht zustimmungsfähig. Die Deutsche Umwelthilfe ruft alle Abgeordneten dazu auf, ihre Zustimmung im Bundestag zu verweigern.

Stand: 21.04.2024

Deutsche Umwelthilfe e.V. | Bundesgeschäftsstelle Berlin | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Ansprechpartner*innen: Dr. Johanna Büchler | Senior Expert Klimaschutz im Verkehr | Tel.: 030 2400867-756 | E-Mail: buechler@duh.de

Christoph Störmer | Referent für Klimaschutz im Verkehr & Klimaklagen | Tel.: 030 2400867-752 | E-Mail: stoermer@duh.de